

# **Las Regiones en Paraguay: antiguas protagonistas del dinamismo económico en los nuevos escenarios territoriales**

**Fabrizio Vázquez<sup>i</sup>**

## **1. La cuestión Regional en Paraguay**

La preocupación por los desequilibrios regionales ha sido un tema recurrente en el análisis pero casi nunca en las políticas públicas. Por un conjunto de factores históricos, la población y la economía del país se concentró casi siempre en algunos puntos del territorio, siendo Asunción y su área circundante la zona de predilección para el asentamiento. No obstante, la percepción de lo regional fue siempre natural, donde el oriente y el occidente constituían la primera división regional.

De igual forma, la identificación de subregiones tanto en la región Oriental como en el Chaco seguía, al menos hasta 1990, con patrones naturales. Esta vez eran los puntos cardinales los que ordenaban el espacio. De esta forma las zonas de la región Oriental eran la subregión Este, Norte, Centro y Sur, mientras que el Chaco se subdividía en Alto y Bajo Chaco.

Esta forma naturalista y simplista de organizar el territorio fue funcional cuando primaba el “tiempo de la naturaleza”, es decir cuando el espacio aun no estaba ocupado ni integrado, siendo los elementos naturales, bosques principalmente, así como otros recursos naturales como los ríos y cerros. En efecto, desde 1906, la división administrativa paraguaya se basa en los denominados accidentes geográficos, donde los cursos de agua son los principales divisores de departamentos y distritos. A esto denominamos la gestión territorial y regional naturalista, donde los elementos que priman para identificar y gestionar las diversas regiones son sus elementos naturales ante el escaso poblamiento y la débil presencia de infraestructuras en esas subregiones.

Con estos elementos naturales surgen las principales instancias subregionales del país, los departamentos, que si bien algunos sufren modificaciones las mismas no afectan al sistema instalado sino que constituyeron adaptaciones del mismo, especialmente en las zonas fronterizas, las más alejadas de la capital y por ende las de ocupación reciente, como Canindeyú. De forma paulatina la base regional paraguaya, los departamentos, se consolidan como instancias de políticas y económicas que dan forma e identidad a las distintas zonas del país, sobre todo a partir de la década de 1960 en la que se implantan diferentes infraestructuras de comunicación y se asienta nueva población en las zonas fronterizas de colonización.

La cuestión regional surge, se consolida y se mantiene sobre la base de la diferenciación natural del espacio, que se convierte en territorios administrativos mediante la creación de departamentos. La deficiencia principal de este modelo de división regional radica en la gran diferencia de tamaños entre los departamentos lo que genera asimetrías “naturales” entre los mismos, a causa de las marcadas diferencias de stock de recursos naturales. De forma general, los departamentos más distanciados de Asunción son los más extensos.

Hasta hace muy poco tiempo no se había reflexionado en Paraguay sobre la dimensión regional tal cual es comprendida por la teoría, es decir como un conjunto de territorios de tamaño relativamente

extendido que se caracteriza por un conjunto de actores, actividades e instituciones que le confieren cierto nivel de identidad interna y diferenciación externa.

## 2. El aporte del CADEP en el Análisis de la Economía Regional paraguaya

El CADEP ha identificado a finales de la década de 1990 la necesidad de realizar una profunda reflexión sobre las dinámicas regionales, atendiendo la progresiva transformación de las economías regionales. Este sentido el libro “Economías Regionales y Desarrollo Territorial” constituye el primer resultado de investigaciones regionales que analizan el territorio de forma innovadora, rompiendo con la tradición descriptiva y enumerativa anterior, que se caracterizaba solo por contabilizar los objetos (población, viviendas, rubros agrícolas y animales) sin comprender los procesos productivos, las migraciones y sobre todo las interacciones con los territorios vecinos, especialmente los transfronterizos.

En esta misma línea de reflexión el Banco Central realiza una investigación sobre las diferencias de desarrollo entre las regiones denominadas de “interior” y las “fronterizas” donde se acentúan las diferencias regionales entre ambas, problematizando más aun el análisis regional que pasa de ser eminentemente enumerativo, como si se tratase de inventariar a las regiones, a una lectura más dinámica que incorpora procesos económicos a escala regional y no solo hechos aislados.

Los trabajos de análisis regionales aun estaban en esta época circunscriptos a los departamentos, reforzando y manteniendo a la región como sinónimo de departamento. Esto se justificaba por la “identidad regional” de las economías de cada departamento que aun no habían sido integradas totalmente a las dinámicas territoriales que terminarían de reconfigurar todas las regiones.

Las investigaciones del CADEP tuvieron la virtud de relevar no solo las actividades productivas locales sino también combinarlas con la dimensión transfronteriza, incorporando los flujos diversos con los demás territorios. Esta innovación del enfoque posibilitó una comprensión inédita de los territorios paraguayos, sentando las bases de las potencialidades regionales.

El análisis regional se volvió cada vez más complejo por la incorporación de actores, sistemas productivos, infraestructuras e instituciones en zonas donde hasta la década de 1990, funcionaban con los “tiempos de la naturaleza” es decir que los recursos naturales primaban sobre los territorios integrados y dotados de nuevos objetos, que transformaron la naturaleza y llevaron a las regiones a un nuevo modelo basado no ya exclusivamente en la naturaleza, sino en los “tiempos del hombre” entendido esto como el conjunto de modificaciones al paisaje natural inherentes al proceso de territorialización y de integración de zonas periféricas y aisladas al sistema territorial paraguayo.

A partir de mediados de la década de 1990, la economía paraguaya se caracteriza por una expansión territorial de algunos cultivos, como la soja, que construyen territorios funcionales a sus objetivos y estrategias en zonas no incorporadas a la economía regional. Además, las fuertes recomposiciones regionales internas, basadas también en la creación de nuevas colonias campesinas como en la intensificación de algunas actividades productivas rurales, constituyeron los motores iniciales de una profunda transformación territorial en el país, afectando no solo a la región Oriental sino también al Chaco.

Ante este conjunto de fenómenos que modificaban la forma tradicional con la cual se estudiaban las regiones, rápidamente el énfasis en lo regional comenzó a trascender los límites administrativos generados en 1906, donde los ríos y arroyos eran los elementos distintivos del territorio, para dar lugar a las actividades productivas rurales, ciudades, rutas y demás infraestructuras sociales como referencias de los nuevos territorios que comenzaban a surgir.

### **3. Las nuevas Regiones que se construyen**

Las actividades productivas, especialmente la agricultura, la ganadería y la producción forestal son los responsables de la transformación del uso del espacio y por ende son motores en la construcción de territorios. Si bien los nuevos territorios responden a diferentes lógicas y actores, la economía parece concentrar en gran parte la responsabilidad de organizar los espacios, sobre todo cuando las políticas públicas son ineficientes para acompañar y guiar la ocupación del espacio y la atribución de valores, no solamente económicos, al suelo, la tierra y al territorio.

Como resultado de las innumerables aceleraciones económicas y políticas experimentadas por la sociedad paraguaya desde 1989 hasta hoy, las dinámicas regionales, es decir la vitalidad de los sistemas productivos locales, generaron nuevas regiones que ya no responden a la antigua lógica departamental. Muy por el contrario, el surgimiento y expansión de las nuevas regiones expresan un carácter transdepartamental de los procesos territoriales, haciéndose necesaria una modificación en la comprensión de los fenómenos territoriales. Así surge el enfoque territorial que comprende tanto factores físicos como administrativos pero por sobre todo las diversas actividades productivas que tienen el poder de transformar el escenario natural.

Desde el punto de vista teórico la preocupación ya no era en diferenciar las regiones sino en estudiar como las mismas se interrelacionaban, integraban, cooperaban e inclusive competían. A partir de estas nuevas idas surgen lecturas territoriales de Paraguay que intentan incorporar la dimensión económica, la demográfica y la ambiental, bajo un manto integrador denominado territorio.

De esta forma, la geografía de Paraguay ha dejado de ser una mera descripción específica de los recursos naturales y de las especificidades regionales, para convertirse en un escenario complejo y transformado. Más allá de una victoria sobre la naturaleza, los nuevos territorios paraguayos reflejan unos modelos, visiones y utopías de desarrollo socioeconómico, que si bien se sostienen indefectiblemente sobre poderosos pilares naturales, son pilotados por las fuerzas humanas.

Estas nuevas regiones están en proceso continuo de recomposición, expansión y a veces inclusive de retracción como resultado de juegos económicos y comerciales que trascienden las fronteras nacionales para convertirse en lugares asociados e integrados a la economía mundial.

La geografía paraguaya a través de sus territorios y regiones seguirá modificándose siguiendo las lógicas de un sistema regional y mundial, pero esta llamada a ser concebida como una herramienta de comprensión, diagnóstico y ubicación de fenómenos sociales,

demográficos y productivos, por lo que la simple lectura como espacio administrativo debe ser complementada con otros cortes territoriales, tanto geopolíticos como geoeconómicos y ambientales. Desde CADEP, nos seguiremos dedicando a analizar estas problemáticas con nuevas publicaciones acerca de las regiones desde el Área Desarrollo Regional y Territorial.

---

<sup>i</sup> Investigador de CADEP. Área Regiones y Desarrollo Territorial